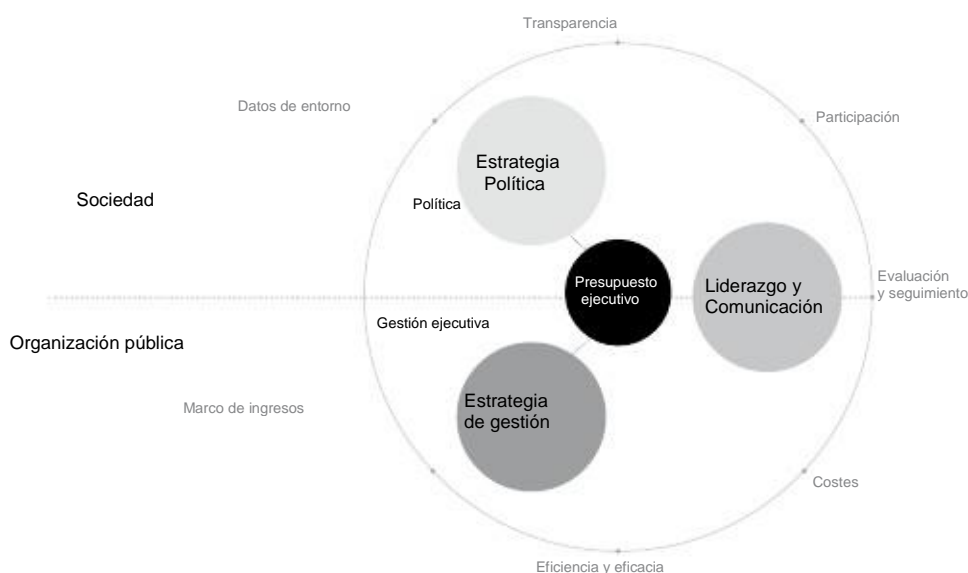


Modelo de pacto entre la política y la gestión pública

La situación socioeconómica que nos rodea, con un descenso de la actividad económica y un nivel de paro muy elevado, con las consecuencias sociales que esto comporta, hace necesario que si alguna vez las administraciones públicas reflexionan su función, configurada por un gran período de bonanza económica, y sean capaces de poner en la agenda pública i aquellas cuestiones que más pueden ayudar a salir de la crisis y a proteger a los que resulten más afectados por esta situación. El contexto de caída de la actividad económica afecta negativamente a las finanzas públicas ya que, por un lado, significa menores ingresos y, por el otro, una presión por parte de los gastos vinculados, sobre todo en los servicios de atención a las personas. Esto obliga a hacer un esfuerzo para optimizar y asignar los recursos a su mejor uso, es decir, donde pueda obtener los mejores resultados. El reto es poder afrontar las necesidades de hoy en día, pero con la vista puesta más allá para dibujar un futuro sostenible y al mismo tiempo que entusiasme a la ciudad.

En este contexto, el Ayuntamiento de Barcelona se propone configurar un modelo de gestión que acerque los objetivos políticos a la gestión mediante el presupuesto ejecutivo y los mapas estratégicos para alinear a la organización y facilitar la ejecución. En última instancia, lo que se busca es poder mejorar los servicios a la ciudadanía a través de la formulación de la estrategia y de su ejecución.



Los ámbitos que aborda el modelo son los siguientes:

Estrategia política

Se trata de definir la estrategia global vinculada al programa político, de acuerdo con el marco económico y financiero de la organización.

Liderazgo y comunicación

El equipo de gobierno inicia y lidera el cambio cultural que supone el nuevo modelo de gestión.

Estrategia de gestión

Consiste en definir la estrategia de gestión de acuerdo con la estrategia política y alinear toda la organización.

Presupuesto ejecutivo

Como facilitador entre diálogo político y ejecutivo y como herramienta para dotar con recursos la estrategia y hacer el seguimiento.

Po esto, se ha diseñado un nuevo modelo de planificación y de gestión que aporta tres características destacables:

1. Se hace énfasis en la identificación clara y alineada de objetivos o prioridades en los distintos niveles de la organización.
2. Vincula los recursos disponibles a las prioridades definidas.
3. Mide el logro de los objetivos a través de un conjunto de indicadores.

1. **Se hace énfasis en la identificación clara y alineada de objetivos o prioridades en los distintos niveles de la organización**, desde el equipo de gobierno hasta las gerencias y las direcciones técnicas. El despliegue en cascada de los objetivos en que se basa el modelo –des de los objetivo de ciudad formulados por el equipo del gobierno hasta los objetivos estratégicos de las gerencias y los objetivos funcionales de las direcciones- garantiza el enfoque y facilita la coordinación de los esfuerzos en las prioridades. La definición de objetivos para la ciudad y su traducción a los distintos niveles organizativos constituyen la columna vertebral del modelo, aunque hay más piezas que lo completan.

2. **Vincula los recursos disponibles a las prioridades definidas**. Aunque los objetivos, en sentido amplio, proporcionan la orientación de lo que se quiere lograr a lo largo del mandato, es el presupuesto anual el que permite concretar qué acciones específicas se realizarán para lograr los objetivos o prioridades en un ejercicio determinado. Se trata de integrar los procesos de planificación y presupuestación: el marco estratégico nos indica la dirección y las prioridades y el presupuesto concreta y dota con recursos esta estrategia.

3. **Mide el logro de los objetivos** a través de un conjunto de indicadores, que combinan tanto aspectos de percepción ciudadana como los resultados tangibles obtenidos. En el modelo se definen también unos mecanismos y sistemas de seguimiento para monitorizar la evolución de los indicadores, analizarla y poder tomar las decisiones correspondientes.

Para poder construir el presupuesto ejecutivo se requieren tres niveles de planificación:

Definición de las prioridades

1. Plan de gobierno: objetivos de ciudad (mapa de Ciudad).
2. Planes de gestión: objetivos estratégicos de las gerencias sectoriales.

Ejecución de la estrategia

3. Planes funcionales: objetivos funcionales. Definición de acciones corrientes de inversión. Calendarización, atribución de responsables y asignación de recursos (humanos, materiales y económicos) en el marco del presupuesto anual.
Conectan la estrategia con la ejecución del día a día.

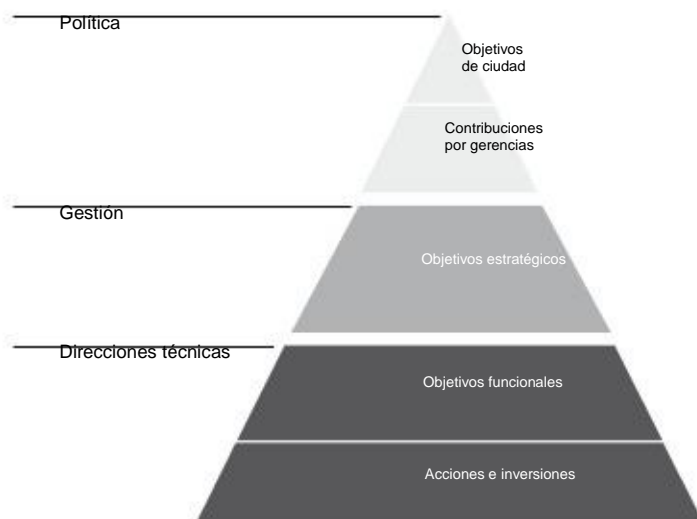
Estos tres niveles de planificación corresponde a una estructura también a tres niveles: la política, la gerencial y la dirección ejecutiva y técnica.

A las capacidades políticas del equipo de gobierno se tiene que unir un tipo de directivo público que base su tarea en el liderazgo de equipos y organizaciones, que tenga como meta permanente el logro de la competitividad y que persigue la orientación a los resultados en el marco indiscutible de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

El instrumento de estos directivos y de la organización en conjunto, el presupuesto ejecutivo, tiene que permitir relacionar los recursos con los objetivos y resultados que se persiguen y facilitar tanto la asignación de recursos como el seguimiento de su gestión, más allá de los controles de legalidad y de ejecución financiera.

Los instrumentos con los que cuenta el modelo incluyen el desarrollo de mapas estratégicos y cuadros de mando integral que permiten expresar la estrategia y definir objetivos desde distintas perspectivas que se interrelacionan y seleccionar indicadores que permitan hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos.

La definición de los objetivos a lograr, que constituyen el núcleo de este modelo, se ha realizado en tres fases, que corresponden a los tres grandes ámbitos organizativos de decisión y ejecución en el Ayuntamiento, tal y como se representa en la siguiente figura:



1. Definición de los objetivos de ciudad por parte del equipo de gobierno.

El equipo de gobierno, liderado por el alcalde e integrado por los tenientes de alcalde y los concejales y delegados, ha definido a alto nivel su visión para la ciudad, los valores que tienen que guiar su actuación y líneas estratégicas para lograrla.

A partir de estos elementos, el equipo de gobierno ha desarrollado los objetivos de ciudad (representados por Mapa de ciudad), que tendrán que guiar la acción municipal a lo largo de su mandato. Los objetivos de ciudad constituyen la base de este modelo y expresan los resultados finales a conseguir. A partir de los objetivos de ciudad, el nivel gerencial de la organización tiene que definir, desde el punto de vista de la gestión, su estrategia para alcanzar estos resultados últimos. En definitiva, tienen que definir los objetivos estratégicos orientados a la consecución de los resultados de ciudad.

2. Definición de los objetivos estratégicos de las gerencias.

El alcalde encarga al gerente municipal y este a sus gerencias sectoriales la tarea de formular las estrategias para conseguir los resultados expresados en los objetivos de ciudad. Esto expresa claramente la idea del «pacto» que se establece entre la política y la gestión, desde una perspectiva de ganancia mutua para responder a una estrategia y a una ejecución compartida.

Para desarrollar los objetivos estratégicos que tienen que cumplir con los objetivos de ciudad, en primer lugar se realiza la identificación de las contribuciones de las gerencias en los objetivos de ciudad. Cada una de las gerencias tiene impacto en un conjunto de objetivos de ciudad, y al mismo tiempo, diferentes gerencias sectoriales pueden contribuir al logro de un mismo objetivo de ciudad.

Bajo este modelo, son las gerencias sectoriales (cultura, conocimiento, creatividad e innovación; calidad de vida, igualdad y deportes; prevención, seguridad y movilidad; hábitat urbano; economía, empresa y empleo; recursos) las que definen objetivos estratégicos en respuesta a los objetivos de ciudad, ya que la planificación de los servicios y actuaciones se realiza fundamentalmente desde las mismas gerencias. Sin embargo, las gerencias de distrito también participan en esta fase pronunciándose al respecto de los objetivos estratégicos formulados por las gerencias sectoriales para garantizar que representen adecuadamente las necesidades y realidades diferenciales de los territorios. En la fase siguiente de definición de objetivos operativos o funcionales las gerencias de distrito desarrollarán objetivos y acciones propias.

A partir del conjunto específico de objetivos de ciudad sobre los que impacta una determinada gerencia sectorial, esta desarrolla sus objetivos estratégicos para darles respuesta. A continuación, para ser ejecutables, estos objetivos estratégicos deberán traducirse en términos aún más específicos y operativos por parte de las direcciones técnicas.

3. Definición de los objetivos funcionales y acciones de las direcciones técnicas.

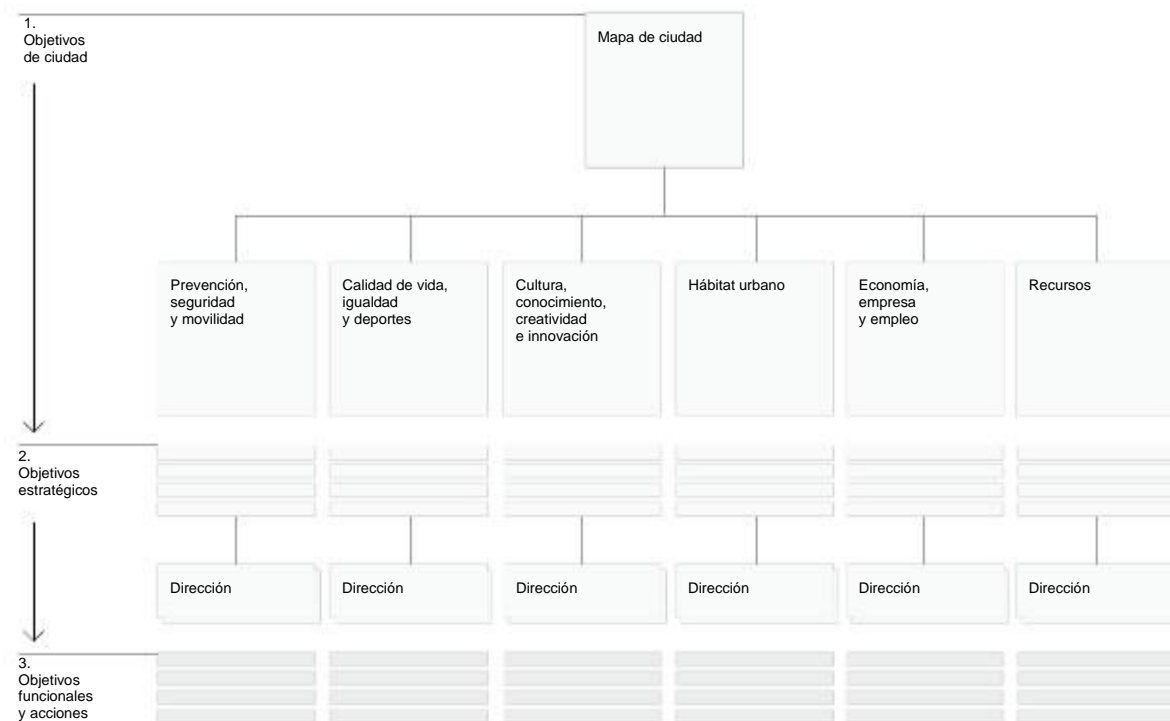
La estrategia formulada y planificada por las gerencias se tiene que implantar desde las direcciones. Las direcciones, con un ámbito de actuación mucho más especializado, son las responsables de gestionar el día a día del Ayuntamiento. De aquí la importancia de alinear su actividad más técnica con los objetivos estratégicos definidos por las gerencias.

- Los objetivos funcionales tienen que indicar qué se hará desde cada una de las direcciones del Ayuntamiento para contribuir al alcance de los objetivos estratégicos de las gerencias.
- Las acciones se vinculan a los objetivos funcionales y son el elemento de asignación presupuestaria (tanto de gasto corriente como de inversión).

Si los objetivos de ciudad y los objetivos estratégicos de las gerencias tienen un horizonte temporal que va más allá del año natural y, normalmente, se extienden al periodo del mandato, los objetivos funcionales y las acciones correspondientes tienen, normalmente, un alcance anual. Será pues, en el marco de la elaboración del presupuesto donde se concretarán los objetivos funcionales y, sobretodo, las acciones a llevar a cabo.

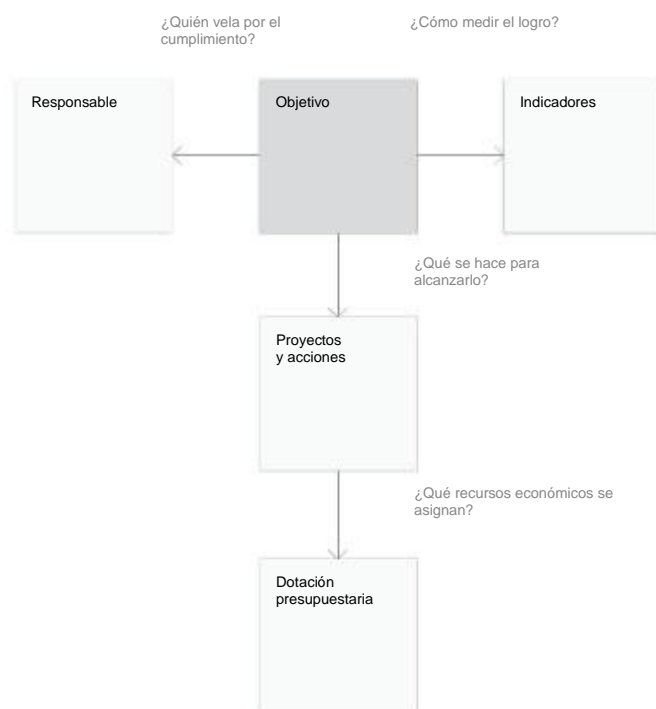
Se pueden distinguir dos tipos de objetivos funcionales y de acciones: los que contribuyen de forma especial a lograr el objetivo estratégico y los que forman parte de la actividad ordinaria. Desde el punto de vista de la definición y de la presupuestación de la estrategia, hay que asegurar que lo que se considera estratégico y que más va a contribuir a cambiar la situación de la ciudad tenga recursos asignados. En la figura se ilustra la cascada de objetivos dentro de la organización, desde los objetivos de ciudad hasta las acciones concretas.

A la hora de determinar estos objetivos, cada una de las direcciones del Ayuntamiento –tanto las dependientes de las gerencias sectoriales como las de gerencias de distritos- tendrán que definir nuevos objetivos funcionales y acciones, bajo las siguientes premisas:



El sistema de planificación y gestión del Ayuntamiento se articula alrededor de los objetivos de ciudad, estratégicos y funcionales, a los que se añaden **otros elementos** para completar el modelo.

Todos los objetivos tienen asociados:



Responsable

Esta es una pieza fundamental del modelo, ya que se trata de promover la responsabilización y ejecutividad a todos los niveles. Para cada uno de los objetivos estratégicos y funcionales se designa un responsable que tiene que velar para que se cumpla. EN el caso de objetivos compartidos por distintas unidades, se deberá designar, también, a un responsable. El papel del responsable es, pues, seguir de cerca la evolución del objetivo a través de la interlocución con todas las partes que contribuyen a su logro. Y a partir de este conocimiento y seguimiento, hacer propuestas para impulsarlo o para eliminar posibles obstáculos para su cumplimiento.

Indicadores

No se puede gestionar lo que no se puede medir. Partiendo de esta premisa, para cada uno de los objetivos de los tres niveles del modelo se definen uno o más indicadores de medida que tienen que permitir valorar de manera cuantitativa la evolución de los objetivos a los que responden. De este modo, a través del seguimiento de los indicadores se podrán detectar y gestionar a tiempo posibles desviaciones. Los indicadores de los objetivos de ciudad en general están más enfocados a recoger medidas de percepción ciudadana, mientras que para los objetivos estratégicos y funcionales es necesario buscar indicadores de resultados, de producto, de eficiencia y/o de calidad.

Proyectos y acciones

Los objetivos tienen asociados unas acciones y proyectos. Las acciones son actividades de duración concreta, con data de inicio y de finalización, orientadas al cumplimiento de un objetivo específico. Esta identificación de las acciones, como se ha dicho anteriormente, se produce en el nivel de las direcciones técnicas, ya que son las más próximas a la ejecución de las tareas y servicios. La agregación de acciones puede dar lugar a un proyecto que, si está compartido entre distintas direcciones, puede ser liderado a nivel de gerencia. Un proyecto estratégico se configura como una iniciativa que tiene un impacto destacado y relevante en la consecución de un conjunto de objetivos de las gerencias. Son proyectos de gran alcance que a menudo implican a múltiples direcciones e incluso pueden ser transversales a distintas gerencias.

Dotación presupuestaria

La unidad de presupuestación en este modelo es la acción. Los recursos económicos de gasto corriente e inversión se asignan a las acciones que responden a los objetivos funcionales de las direcciones técnicas.

Este modelo de planificación y gestión comporta **importantes beneficios**, entre los que destacan:

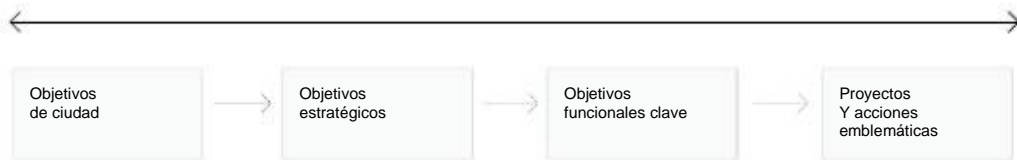
- El modelo parte de la definición de la visión, valores y objetivos de ciudad definidos por el equipo de gobierno. Con esta formulación del Mapa de Ciudad, **el equipo de gobierno marca claramente sus prioridades con visión temporal de mandato.**
- El despliegue en cascada a tres niveles de los objetivos mejora la alineación de toda la organización. Cada uno de los actores implicados dispone de su **traducción estratégica, coherente y alineada con el resto.**
- El proceso de presupuestación se fusiona con el de planificación. La unidad de presupuestación es la acción vinculada con los objetivos funcionales que responden a los estratégicos, que se definen para contribuir al logro de los objetivos de ciudad. Este mecanismo permite una **asignación de recursos económicos alineada con las prioridades y orientada a resultados.**

La orientación hacia la obtención de resultados que puedan ser evaluables es una necesidad, pero también una obligación en el contexto actual.

Sin embargo, el modelo de planificación que se propone no pretende ser un modelo rígido y cerrado. En un mundo en cambio permanente, el marco estratégico para el periodo 2012-2015 no pretende definir al detalle todo lo que se hará en estos años, sino que tiene que servir como instrumento para orientar el rumbo, para definir una visión y dotarse con unos valores que impregnen la acción diaria de políticos, gestores y trabajadores y que permitan acercarnos a los objetivos.

La concreción tendrá que venir en el momento de elaborar el presupuesto anual. Y, posteriormente, para poder establecer una buena rendición de cuentas, será necesario explicar lo que se ha hecho y de lo que no se ha podido hacer, valorando sus efectos y proponer soluciones de mejora.

Marco estratégico 2012-2015
Escenario presupuestario (€)



Plan anual
Presupuesto anual (€)

